

Kraków, 23 października 2025 r.

KS.02.0531.190.2025

Kraków konsekwentnie dąży do poprawy kondycji finansowej

Z czego wynika zadłużenie Krakowa? Jaki ma z nim związek Polski Ład? Co teraz – jak równoważyć budżet, a jednocześnie nie odkładać rozwoju miasta i potrzeb mieszkańców na później? Kiedy nastąpi poprawa i po czym ją poznamy? Tak, poprawa – bo choć Kraków, na skutek różnych decyzji i okoliczności z lat poprzednich znalazł się w trudnej sytuacji, ma plan, jak z niej wyjść. I wciela go w życie.

Naprawa finansów: dyscyplina, aktywność i czas

Tuż po objęciu urzędu prezydenta w 2024 roku, Aleksander Miszański wielokrotnie podkreślał, że powrót do równowagi budżetowej, mocno nadwyrężonej za ostatniej kadencji jego poprzednika, będzie priorytetem w zarządzaniu miastem i jego polityce finansowej, a wszystkie inne decyzje i działania wpływające w jakikolwiek sposób na wyniki budżetowe będą mu podporządkowane. Dotyczy to na równi – choć w inny sposób – wydatków i dochodów.

Zgodnie z tą zapowiedzią, **zaangażowanie środków budżetowych zostało poddane większej dyscyplinie finansowej – zarówno na etapie ich planowania, jak i wydatkowania.** Wydatki bieżące, stanowiące największą pozycję w budżecie miasta, są ściślej monitorowane i analizowane pod kątem efektywności i celowości ich

ponoszenia, w tym możliwości racjonalizacji w zakresie, w jakim nie wpłynęłoby to negatywnie na zaspokajanie potrzeb mieszkańców.

Gdy chodzi o wydatki inwestycyjne, **miasto aktywnie poszukuje nowych możliwości finansowania, aplikując o środki zewnętrzne, zarówno unijne, jak i krajowe** (bilans lat 2024 i 2025 to ponad 1,6 mld zł pozyskanych środków zagranicznych, którymi miasto sukcesywnie uzupełnia budżety zadań dotyczących m.in. modernizacji infrastruktury czy zielonej transformacji). Jednocześnie Kraków stawia na **bardziej przemyślany i oparty na analizach rzeczywistych potrzeb dobór zadań do realizacji**, kładąc nacisk na te inwestycje, które bezpośrednio wpływają na jakość infrastruktury i usług wszędzie tam, gdzie toczy się codzienne życie krakowian. Jest to równoznaczne z rezygnacją z wielkich przedsięwzięć, których oddziaływanie na funkcjonowanie miasta byłoby niewspółmierne do poniesionych kosztów (przykładem takiej rewizji jest zarzucenie planów budowy Centrum Sportów Zimowych czy nowej siedziby ZZM), a ich budżetem można obdzielić dziesiątki mniejszych zadań precyzyjniej trafiających w różne potrzeby społeczne.

Ważnym elementem strategii równoważenia budżetu jest **zwiększenie dochodowości miasta** – poza wspomnianym już ściąganiem środków zewnętrznych na inwestycje, miasto stara się przyciągać biznes i wspierać rozwój przedsiębiorczości, co wpływa na rozszerzenie bazy podatkowej, a tym samym wpływów z PIT i CIT. Wysiłki czynione w tym obszarze mogą być bardziej skuteczne dzięki zmianom, jakie zaszły w finansowaniu samorządów – uchwalona pod koniec 2024 roku nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie tylko odwraca skutki Polskiego Ładu, ale przede wszystkim wprowadza nowy model finansowania samorządów, w którym kluczową rolę odgrywają dochody z PIT i CIT (naliczane nie jako udział w podatku, lecz jako procent od faktycznych dochodów podatników osiąganych na obszarze danego), stabilne i przewidywalne, czego nie można było powiedzieć o subwencjach i dotacjach stanowiących filar poprzedniego systemu. W efekcie w 2025 roku udział wpływów z podatków PIT i CIT w łącznej sumie dochodów Krakowa wzrósł z dotychczasowych 36 proc. do 61 proc. Dodatkowo, zastąpienie subwencji oświatowej

kwotą potrzeb oświatowych ma lepiej dostosować poziom finansowania do realnych wydatków na edukację ponoszonych przez samorządy, a tym samym zlikwidować chroniczne niedofinansowanie tego obszaru (w Krakowie w latach 2021–2023 udział subwencji oświatowej w wydatkach na edukację sukcesywnie malał i nie pokrywał nawet połowy tych kosztów – stąd tzw. luka oświatowa). Czas pokaże, jak ten nowy system się sprawdzi.

Trzecim niezbędnym elementem strategii oddłużania miasta jest czas. Dlaczego? Ponieważ nie da się w inny sposób niż tylko przy stopniowaniu tego procesu utrzymać wysokiej jakości usług publicznych i odpowiedniego poziomu inwestycji. Scenariusz zakładający radykalne cięcia wydatków bieżących i inwestycyjnych nie wchodzi w grę nie tylko z powodu oczywistych negatywnych skutków, jakie wywołałby dla mieszkańców (pogorszenie jakości życia, zwolnienia) i miasta (zahamowanie jego rozwoju), ale również dlatego, że jest po prostu nierealistyczny, ponieważ:

- największą pozycję w budżecie miasta stanowią wydatki bieżące, z których większość ma sztywny charakter, tj. służy wykonywaniu obligatoryjnych zadań zaspokajających potrzeby mieszkańców – m.in. w obszarze edukacji, transportu czy utrzymania infrastruktury komunalnej,
- miasto nie może całkowicie zrezygnować z aktywności inwestycyjnej, bo zaprzeczenie dostępnych w danym momencie szans rozwojowych zapewne w dłuższej perspektywie okazałoby się bardziej kosztowne – przykładowo, długo wyczekiwane pożyczki z Krajowego Planu Odbudowy, będące zdecydowanie korzystniejszą opcją zasilenia budżetu inwestycyjnego niż komercyjny kredyt, mogą się już w najbliższej przyszłości nie powtórzyć.

Podsumowując, w obecnych realiach makroekonomicznych jedynie konsekwentne, skoordynowane i prowadzone na wielu polach działania, dyscyplinujące wydatki i wzmacniające dochody, mają szansę w perspektywie długookresowej przynieść rezultat w postaci poprawy kondycji finansowej miasta.

Inwestycje, Polski Ład i wyrwa w dochodach

Skumulowane zadłużenie, z którym obecnie mierzy się Kraków – sięgające według planu na koniec 2025 roku około 7,8 mld zł – nie powstało z roku na rok. W największym skrócie jego obecny poziom **jest efektem nawarstwiania się zobowiązań**, które miasto zaciągało na potrzeby realizacji intensywnych programów inwestycyjnych. Te z kolei zbiegły się w czasie z niekorzystnymi i niedającymi się przewidzieć **czynnikami makroekonomicznymi, które zachwiały kondycją finansową samorządów lokalnych w ogóle**, takimi jak: zmiany systemu podatkowego z lat 2019–2022, na czele z Polskim Ładem, skok inflacyjny, wzrost cen energii, paliw, towarów i usług.

W takich uwarunkowaniach udźwignięcie kosztów inwestycji okazuje się nie lada wyzwaniem. Samorząd, by pozyskać na ten cel środki zewnętrzne (unijne lub krajowe dotacje czy dofinansowania), musi najczęściej zabezpieczyć wkład własny, pokrywający w jakiejś części koszt danego projektu. Jeśli nie jest w stanie tego zrobić z własnych dochodów (nie dysponuje nadwyżką operacyjną netto, czyli dodatnią różnicą między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, już po uwzględnieniu pokrycia kosztów obsługi długu), musi sięgnąć po zwrotne źródła finansowania, czyli zaciągnąć zobowiązania w celu pozyskania kapitału (kredyty, pożyczki, emisja obligacji). Polityka inwestycyjna z wkalkulowanym okresowym wzrostem zadłużenia nie jest niczym wyjątkowym w działalności samorządów, wręcz przeciwnie – często jest elementem strategii pozwalającej zrealizować określone cele rozwojowe. Dług, który nie generuje wysokich kosztów obsługi, nie stanowi problemu sam w sobie. Staje się nim dopiero wtedy, kiedy osiąga zbyt wysoki poziom, a jego obsługa zaczyna nadmiernie obciążać budżet.

O taki obrót sprawy nietrudno przy spadających wpływach do budżetu i równolegle rosnących wydatkach bieżących i kosztach inwestycji. Wprowadzony przez rząd **Polski Ład i inne reformy podatkowe w latach 2019–2022** spowodowały w przypadku Krakowa ubytek dochodów z PIT rzędu 2,29 mld zł. W ramach łagodzenia tych skutków rząd przyznał miastu rekompensatę w łącznej wysokości 615 mln zł. **Bilans**

strat netto, jakich doznał Kraków, łatwo policzyć: 1,67 mld zł. To kwota, którą można byłoby przeznaczyć na zmniejszanie zadłużenia i wypracowanie nadwyżki operacyjnej, na nowe inwestycje lub na utrzymanie tych, które już powstały. Spadające dochody i jednocześnie rosnące w szybkim tempie wydatki bieżące (lata 2022 i 2023 to przecież zmagania z dwucyfrową inflacją, skokiem cen energii, paliw, towarów i usług) wywołały presję finansową na dużą skalę i zmusiły miasto do zaciągania kolejnych zobowiązań w postaci kredytów, pożyczek lub emisji obligacji.

W efekcie rok 2023 miasto zakończyło rekordowym deficytem operacyjnym w wysokości -740 mln zł, rekordowym deficytem budżetowym na poziomie -1,6 mld zł oraz największym wzrostem rok do roku, jeśli chodzi o skumulowane zadłużenie (skok o 1,35 mld zł w porównaniu z 2022 r.).

Fakty kontra opinie

Obecny poziom zadłużenia Krakowa jest wysoki, ale nie wykracza poza regulowane ustawowo wskaźniki, ani też nie budzi zastrzeżeń instytucji zewnętrznych badających wiarygodność kredytową miasta i oceniających jego zdolność do spłaty zobowiązań. W odpowiedzi na opinie, wyrażane i powielane w mediach czy komentarzach aktywistów lub radnych, jakoby miasto znajdowało się na krawędzi katastrofy („rolowanie długu”, „branie chwilówek”), **warto przypomnieć, że:**

- sytuacja finansowa każdego samorządu w Polsce, w tym poziom zadłużania się, jest ściśle regulowana, kontrolowana i monitorowana w oparciu o ustawowe przepisy – limity zadłużenia określa art. 243 ustawy o finansach publicznych, a rada miasta nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowodowałaby, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym nie będzie spełniona relacja wynikająca z tego przepisu,
- ta sama ustawa stanowi, że samorządy mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetowego; finansowanie planowanego deficytu budżetowego; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów

wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE. Czy ustawodawca zachęca w ten sposób samorządy do działania na własną szkodę? Nie, umożliwia im sięgnięcie po wskazane mechanizmy w razie wystąpienia szczególnej potrzeby i w ramach ustawowych limitów zadłużenia.

- Kraków jest regularnie oceniany przez amerykańską agencję ratingową S&P Global Ratings – jesienią tego roku agencja potwierdziła długoterminową ocenę wiarygodności kredytowej Krakowa na poziomie „A-” oraz oceniła perspektywę miasta jako stabilną. To najwyższy wskaźnik z możliwych do uzyskania przez jednostkę samorządu terytorialnego w kraju (zgodnie z zasadą nieprzyznawania samorządom lokalnym ratingu wyższego niż rating państwa).

Wyboista droga do równowagi budżetowej

Aby miasto mogło myśleć o faktycznym schodzeniu ze skumulowanego zadłużenia (czyli szybszym jego spłaceniu), **w pierwszej kolejności konieczna jest poprawa kluczowych parametrów budżetowych – trzeba stopniowo hamować dynamikę wzrostu zadłużenia, zmniejszać deficyt budżetowy, w tym ujemny wynik operacyjny, a następnie dążyć do osiągnięcia nadwyżki operacyjnej i jej ustabilizowania na satysfakcjonującym poziomie.** Efekty tych działań nie będą widoczne natychmiast lub będą z początku bardzo subtelne.

Dobrym sygnałem jest spodziewany na koniec 2025 roku wynik operacyjny budżetu. Mimo że miasto zaplanowało wartość ujemną (-84 mln zł), to jednak deficyt będzie niższy niż w 2024 roku (-261 mln zł) i zdecydowanie niższy niż w 2023 roku (-740 zł).

Nie przełoży się to jeszcze na wyhamowanie zadłużenia, ponieważ na tym etapie, wobec braku nadwyżki operacyjnej, realizacja programu inwestycyjnego musi być finansowana z tytułów dłużnych. Stąd decyzja o emisji obligacji na kwotę 305 mln zł, którą miasto uzupełni swój budżet inwestycyjny (instrument ten jest korzystniejszy

niż kredyt, ponieważ daje większą możliwość odroczenia i rozłożenia w czasie spłaty tych środków, co pozwala samorządowi uniknąć kumulacji obciążeń przekraczających aktualne możliwości budżetowe). Spowoduje to co prawda wzrost zadłużenia do poziomu 7,8 mld zł na koniec 2025 roku, ale dzięki niższym stopom procentowym miasto będzie mogło utrzymać koszty jego obsługi na praktycznie niezmiennym poziomie (około 400 mln zł rocznie).

Podsumowując, odbudowa nadwyżonych finansów miasta musi więc zakładać długą perspektywę czasową i skorelowane działania na różnych płaszczyznach, w tym dwa kluczowe: racjonalizowanie wydatków bieżących, tak by wygenerować oszczędności przy jednoczesnym utrzymaniu usług publicznych na odpowiednim poziomie, który będzie zadowalający dla mieszkańców, oraz rozważne i celowe zaciąganie długu (m.in. poprzez rezygnację z dużych i przeskalowanych inwestycji i skupienie się na mniejszych zadaniach, ale ważnych tu i teraz), tak by najpierw wyhamować dynamikę wzrostu zadłużenia, a następnie dążyć do osiągnięcia nadwyżki operacyjnej.